

La reforma al sistema de justicia penal que México requiere para responder a las exigencias democráticas del Estado de derecho

*Moisés Moreno Hernández**

Sumario: I) Introducción. II) Crisis del Sistema de Justicia Penal. III) Intentos para Superar la Crisis. IV) Expectativas de la Nueva Política Anti-crimen. V) Recomendaciones y Propuestas Concretas. VI) Diagnóstico del Sistema Penal. VII) Compromiso Institucional.

Resumen: El artículo aborda la urgente necesidad de una reforma al sistema de justicia penal en México, en el contexto de las demandas democráticas del Estado de derecho. Se hace una crítica a las reformas constitucionales de 2024 impulsadas por el gobierno de la 4T, argumentando el por qué socavan la autonomía del poder judicial y vulneran principios esenciales como la división de poderes. Estas reformas, en lugar de mejorar la imparcialidad y eficacia del sistema, propician un entorno de corrupción e impunidad, exacerbando la crisis existente en la justicia penal.

La crisis del sistema no es nueva, por décadas se ha denunciado su ineffectividad para responder a las necesidades de seguridad y justicia de la ciudadanía. La delincuencia organizada y el uso de tecnologías avanzadas han desafiado aún más a un sistema ya debilitado por decisiones políticas que priorizan la represión sobre la rehabilitación y la prevención. A pesar de esfuerzos legislativos previos, las reformas no han logrado satisfacer las expectativas sociales ni ajustar los principios del Estado democrático.

Cualquier intento de reforma debe ser integral, abarcando todos los subsistemas del sistema penal y sustentándose en principios democráticos. Se requieren acciones concretas para fortalecer las instituciones, actualizar el marco normativo y garantizar la formación adecuada del personal judicial. Solo mediante un compromiso conjunto entre el Estado, la sociedad y las instituciones se podrá construir un sistema de justicia penal verdaderamente funcional y justo.

* Director del Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, A.C. (CEPOLCRIM) y de la Fundación Cepolcrim-Hans Welzel. Miembro de Número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Palabras Clave: Justicia penal, Reforma, Estado de derecho, Corrupción, Impunidad.

Abstract: The paper addresses the urgent need for reform in Mexico's criminal justice system within the context of the democratic demands of the rule of law. It critiques the constitutional reforms of 2024 promoted by the 4T government, arguing that they undermine the autonomy of the judiciary and violate essential principles such as the separation of powers. These reforms, instead of improving the impartiality and effectiveness of the system, foster an environment of corruption and impunity, exacerbating the existing crisis in criminal justice.

The crisis of the system is not new; for decades, its ineffectiveness in responding to the security and justice needs of citizens has been denounced. Organized crime and the use of advanced technologies have further challenged a system already weakened by political decisions that prioritize repression over rehabilitation and prevention. Despite previous legislative efforts, the reforms have failed to meet social expectations or align with the principles of the democratic state.

Any attempt at reform must be comprehensive, encompassing all subsystems of the criminal justice system and grounded in democratic principles. Concrete actions are needed to strengthen institutions, update the legal framework, and ensure adequate training for judicial personnel. Only through a joint commitment between the state, society, and institutions can a truly functional and just criminal justice system be built.

Key words: Criminal justice, Reform, Rule of law, Corruption, Impunity.

I. INTRODUCCIÓN

1. Justificación del tema

- a) No es a través de la destrucción de las instituciones democráticas, ni de los principios característicos del Estado de Derecho, como se puede construir un sistema de justicia penal que realmente resulte funcional a las exigencias del pueblo mexicano, que efectivamente desea vivir en democracia. Por ello, las reformas constitucionales de 2024 al poder judicial, y otras que ha impulsado el gobierno federal de la llamada 4ª transformación (4T), de ninguna manera constituyen la vía más idónea para lograr ese objetivo, máxime si con ellas se socaba la *autonomía e independencia* del poder judicial federal y se vulneran principios fundamentales, como el de *división*

de poderes, el de *legalidad* y el de *legitimidad*, entre otros. Reformas como estas, que destruyen la *carrera judicial* y dejan a la suerte de la tómbola o de la votación manipulada la designación de jueces, sin importar si estos tienen o no preparación jurídica para desempeñar la función de juzgar, no están en condiciones de garantizar que la administración de justicia sea realmente imparcial, racional y justa; por el contrario, propician que los jueces carezcan de autonomía e imparcialidad, además de los mínimos conocimientos teóricos para dar sustento a sus resoluciones judiciales. En fin, se trata de una reforma que no tiene visos de aportar algún beneficio a la justicia penal, sino que la aleja de los ingredientes democráticos del Estado de derecho, porque no se sustenta en sus principios característicos ni muestra la capacidad para responder a sus grandes objetivos; en cambio, es más proclive a posibilitar que los jueces olviden el deber de conocer los alcances de la “justicia material” y de ser “imparciales”. Aun cuando sus impulsores pregonan por todos los medios que “la reforma judicial ‘pone el ejemplo al mundo de democratizar al poder judicial’”, en la falsa creencia de que ello se logra con el “voto popular”, debe quedar claro que ello sólo se logra si los jueces son electos por el voto popular “libre” y “secreto”, pero no cuando el voto es claramente “manipulado” o “predeterminado” en un proceso electoral lleno de irregularidades y de vicios; lo cual de ninguna manera es suficiente para darle ese tamiz de democrático.

- b) Por razón de lo anterior, emprender una reforma al sistema de justicia penal no es cosa de ocurrencias ni de meros caprichos, producto de motivaciones personales sin sustento. Una reforma de esta naturaleza es una cuestión realmente seria y de mucha responsabilidad, ya que de por medio está nada menos que la *libertad* de las personas, entre otros derechos que pueden ser afectados por las decisiones político-criminales de quienes tienen la función de legislar o de procurar e impartir justicia en materia penal, máxime cuando se trata de una reforma a la Constitución. Son muchos los aspectos que entran en consideración en una empresa de éstas, que implicó el cambio de varios artículos constitucionales; por ejemplo, la razón de ser de la reforma, es decir, qué tanto se justificaba o no, cuáles fueron sus objetivos y la mejor manera de alcanzarlos y cuáles fueron los aspectos que debía comprender, tomando en cuenta modelos del derecho comparado que hayan resultado funcionales, pero sin desatender las realidades nacionales; asimismo, los fundamentos y límites de la reforma, esto es, la orientación filosófico-política que debió seguir, que no podía ser otra que la que prevén la Constitución y los instrumentos internacionales que México ha suscrito sobre la materia; sus implicaciones teórico-prácticas; la forma de su implementación, entre otras cuestiones. Sin duda, nada de esto pasó por la cabeza de los legisladores que le dieron origen, pues la mayoría de ellos se concentró en la idea de aprobarla en sus términos en el menor tiempo posible.

2. Evaluación de la política en materia de justicia penal

- a) Es común que las políticas del Estado, sobre todo las que tienen que ver con el problema de la delincuencia y la inseguridad pública, así como con la justicia penal, sean sometidas a frecuentes evaluaciones, para ver qué tanto han resultado funcionales o no y qué tanto existe la necesidad de cambiarlas o ajustarlas. Esas evaluaciones por lo general se hacen después de un determinado lapso de tiempo, como p.ej., al concluir un siglo, medio siglo o una década de vigencia de ciertas medidas político-criminales, o al terminar un período gubernamental, un sexenio, o el tiempo que se haya fijado para mostrar resultados. De ahí ha surgido, o bien la confirmación de tales medidas por sus grandes rendimientos, o la necesidad de su cambio por los pocos resultados que han tenido, según los objetivos planteados y las expectativas sociales que se hayan provocado.

Ahora, la razón de la evaluación es porque ha concluido un sexenio del gobierno (de la 4T) que prometió apartarse totalmente de la política anti-crimen seguida por los gobiernos (neoliberales) anteriores y aplicar una que, sin hacer uso de la violencia, la persecución y la represión penal, lograría la reconciliación de la sociedad a través de los “abrazos y no balazos”, entre otras estrategias. Todo ello repercutiría, a su vez, en los ámbitos del sistema de justicia penal y de seguridad pública, como en efecto lo ha sido.

- b) También ha sido común que cada vez que acontece algún problema de cierta relevancia para los medios de comunicación, se resalta el problema de la inseguridad pública y se cuestiona la funcionalidad de los mecanismos de control estatal frente a la delincuencia, sobre todo los que tienen que ver con el “sistema de justicia penal”, y más concretamente con la actuación de las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia (MP y policías), planteándose en la mayoría de los casos la necesidad de endurecer las penas o incluso la posibilidad de establecer la “pena de muerte” para hechos de alta gravedad¹, que adquieren una gran dimensión y notoriedad por los medios masivos de comunicación.²

Por supuesto, a nadie se le había ocurrido que el manifestarse a favor o en contra de una medida gubernamental, como es la reforma judicial, pudiera traer consecuencias de carácter penal, pues ello iría en contra de la libertad de expresión y de manifestación de las ideas.

¹ Como se planteaba hace más de 25 años por los cometidos por el llamado “mochaorejas” Daniel Arizmendi y su banda, ya que el propio delincuente había dado pauta para ello, al pedir ser el primero al que se le impusiera, sabiendo seguramente que, de implantarse, no se le podía aplicar retroactivamente.

² Véase MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *Política criminal y Reforma penal. Algunas bases para su democratización en México*. Ed. Jus Poenale, México, 1999. *Dogmática Penal y Política Criminal*, Ed. Ibáñez y Ubijus, Colombia y México, 2018.

II. EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL SE ENCUENTRA EN CRISIS

1. Causas de la crisis del sistema de justicia penal

- a) Habrá que reconocer que el actual sistema de justicia penal –como el de otros ámbitos– se encuentra en *crisis*, porque no ha dado las respuestas que reclaman la sociedad y el Estado de derecho mexicano. Pero, esta situación no es nueva; desde hace más de cuatro décadas las llamadas públicas se han venido escuchando de manera casi desesperada, exigiendo que los medios estatales de control garanticen a la ciudadanía mayor seguridad, mayor protección de sus intereses individuales y colectivos frente al fenómeno delictivo y la violencia. Gran parte de esos reclamos se han dirigido, casi siempre, a la deficiente *forma* de funcionar del sistema de seguridad pública y de justicia penal, reclamándose una más efectiva y de mayor calidad procuración y administración de justicia penal. Después de ese tiempo, lejos de que la sociedad se sienta satisfecha por los resultados en la forma de funcionar de esos sistemas, los reclamos se han intensificado porque las respuestas no han sido satisfactorias, ya que no se le ha garantizado una adecuada protección de sus bienes jurídicos frente al delito. El problema de la delincuencia y la inseguridad pública se ha agravado, de la misma manera que se han incrementado los problemas de impunidad, de corrupción y de abuso del poder en los ámbitos de control estatal; todo lo cual ha traído como consecuencia que la justicia penal se encuentre en *crisis*, porque no ha podido responder a los objetivos para los que fue diseñado.
- b) Esta situación crítica del sistema de justicia penal también se ha agravado, porque las últimas decisiones políticas tomadas desde el ángulo ejecutivo y legislativo le han infligido un duro golpe al propio sistema penal al trastocar a uno de sus componentes esenciales, el *poder judicial*, cuyas consecuencias negativas para el sistema son predecibles. Pero, quienes detentan el poder en el ámbito ejecutivo y legislativo han *abusado* de ese poder al impulsar e imponer una reforma judicial por encima de todo, utilizando todos los mecanismos posibles, incluso desatendiendo resoluciones judiciales que trataban de limitarlos. Para ellos, lo que ellos mismos introdujeron en la Constitución, incluso lo que es contrario al espíritu liberal y democrático de la Constitución, era totalmente inatacable; por lo que, cualquier intento de atacarlo era automáticamente “inconstitucional”, declarado por ellos, sin intervención judicial alguna.

Por otra parte, vinculado con lo anterior, quienes detentan el poder han convertido al sistema penal³ en un instrumento de presión y de sujeción del

³ Tal como sucedió en la parte final del siglo XX en varios países del Cono Sur que padecieron regíme-

hombre (frente al Estado), que no es sino abuso del poder penal por razones políticas. En todo este proceso de la reforma judicial, durante el proceso legislativo y el de selección de quienes serán electos como los nuevos jueces, magistrados y ministros, fue muy palpable el uso de esta presión penal para determinar el sentido de decisiones judiciales o políticas.

La anterior situación resulta sumamente preocupante cuando de “*Estado de Derecho*” se habla, como es el caso del Estado Mexicano, es decir, de un Estado que conforma su existencia y funcionamiento dentro del marco del Derecho y, en virtud de ello, se autolimita o debe autolimitarse en el ejercicio de su poder, por razón del reconocimiento y respeto de los derechos de las personas.

- c) También ha sido un factor de la crisis del sistema de justicia penal tradicional el propio *desarrollo* de la delincuencia que, por tratarse de un fenómeno más complejo, ha planteado dificultades y cambios al interior del propio sistema, por sus nuevas formas de realización, los medios que utiliza, los recursos humanos y financieros con que cuenta, entre otros. Por ello, desde hace alrededor de cuatro décadas se empezó a destacar que el incremento de la violencia se debía al surgimiento y desarrollo de la llamada “*delincuencia organizada*”, cuya principal manifestación ha sido el *narcotráfico*, -al que pronto se le agregaron otras, como el tráfico de armas, el tráfico de personas, el tráfico de joyas arqueológicas, el secuestro y la desaparición forzada de personas, el terrorismo y el lavado de dinero, entre otras- que ha provocado un cada vez más fuerte sentimiento de inseguridad en la población y una serie de reacciones como las de mayor inconformidad con las instituciones vigentes, que muestran la urgencia de nuevos sistemas bajo los cuales pueda organizarse con más seguridad, justicia y equidad la actual sociedad mexicana. Este desarrollo del fenómeno delictivo obligó a que se generaran nuevas medidas o estrategias político-criminales, tanto a nivel nacional como internacional, sobre todo cuando el delito trascendió las fronteras y se manifestó a la vez en distintas partes del mundo; lo que originó que ahora se hable de “*delincuencia organizada transnacional*” y que la política criminal frente a ella también se haya internacionalizado⁴; lo que, a su vez, sólo ha implicado un mayor endurecimiento de los medios de control, sin que ello haya traído como resultado mayor eficacia para combatir el

nes autoritarios de corte militar. Véase, RICO, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Siglo XXI, México, 1997.

⁴ En efecto este fenómeno motivó que la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) haya generado instrumentos internacionales, como la *Convención de Viena* de 1988 y la *Convención de Palermo* del año 2000, que establecen estrategias político-criminales para enfrentar el problema en el plano internacional. Dichas estrategias fueron receptadas en las políticas criminales y sistemas penales de muchos países del mundo, entre los que se incluye México.

problema. Pero, por otra parte, esa política criminal de carácter internacional ha puesto en entredicho la vigencia de ciertos *principios fundamentales* del derecho penal liberal y democrático; por lo que éstos también entraron en *crisis*, infectando a todo el sistema de justicia penal. Esta situación ha provocado que en los sistemas de justicia penal de Estados democráticos de derecho coexistan tendencias político-criminales contrapuestas.

- d) Otro grupo de delincuencia que igualmente tiene muy complejas formas de realización y pone en dificultades al tradicional sistema de justicia penal, es aquella que está vinculada con los avances de la ciencia y la tecnología, que en los últimos tiempos han proliferado por el uso de los mecanismos tecnológicos como son los *sistemas informáticos* y ahora el desarrollo de la *inteligencia artificial*. Las propias organizaciones delictivas, vinculadas con los delitos señalados en renglones anteriores, utilizan los medios desarrollados por la tecnología, como es el caso de los *drones*, para atacar a sus objetivos, como son las propias fuerzas de seguridad.

Ahora, en el gobierno de la 4T, se hace más palpable imposibilidad de que el aparato estatal frene dicho fenómeno y restablezca el orden y la seguridad ciudadana, porque realmente no se ha emprendido ninguna estrategia político-criminal para enfrentar a la delincuencia organizada; máxime cuando ha sido también visible la tendencia a no tocar a las organizaciones delictivas, más que de manera excepcional, con las que igualmente se da la sensación de que existe el compromiso de que para ellos solo proceden los “abrazos”⁵; además, porque “todo marcha bien”. Mientras tanto, la violencia provocada por las organizaciones delictivas sigue imparable⁶.

- e) También habrá que aceptar que la *crisis* del sistema de justicia penal no es un problema aislado, que solo tenga que ver con la forma de funcionar del sistema en cada uno de sus sectores y niveles, sino que está íntimamente vinculado con el problema de la crisis en materia económica y política, entre otros, así como con la crisis de valores que igualmente se ha acrecentado en el país; sin pasar por alto que, desde hace algún tiempo, también se ha hablado de la “*crisis del Estado de derecho*”, por la crisis de sus instituciones, que muchas veces obedece al propio abuso del poder de sus gobernantes, como se ha podido observar en los tiempos de la 4T en México. Cada una de esas crisis, a su vez, desencadena múltiples reacciones, que sin duda repercuten en el ámbito de la seguridad pública y de la justicia penal.

⁵ Mientras tanto, muchas personas se muestran más desesperadas de exigir al Estado mayor represión o, incluso, hacerse justicia por sí mismas.

⁶ Por ello, no faltan las voces de caracterizar al actual gobierno como un “narco-gobierno”, o que “México está gobernado por la delincuencia organizada”. Véase diversos medios de comunicación de principios de año.

2. Las causas internas más relevantes de la crisis del sistema penal

- a) Entre las *razones* que se han hecho valer al interior del sistema penal, que tienen que ver con la *situación crítica* en que éste se encuentra, resaltan las siguientes:
- La ausencia de una *política criminal* que parta de una visión multidimensional y multifactorial del fenómeno de la delincuencia, para enfrentarlo de manera integral y coherente tanto a través de medidas que procuran prevenirlo (de manera general o especial) como de medidas que buscan reprimirlo, como las de carácter penal.
 - La existencia de *leyes penales obsoletas e irracionales*, cuyos criterios político-criminales no siempre se adecuan a los principios constitucionales y convencionales, o no responden a las actuales necesidades sociales ni se ajustan a los avances que la ciencia jurídico penal, procesal penal y político-criminal ha experimentado en los últimos tiempos. Además, la existencia de más de 30 Códigos Penales con criterios político-criminales y técnicos diversos favorece que la justicia penal sea *desigual* en todo el país.
 - El deficiente ejercicio de la función de *investigación y persecución de los delitos*, que involucra la actuación del Ministerio Público y de la policía de investigación, en la que se observan graves incapacidades y frecuentes *excesos* en el ejercicio del poder penal, así como constantes y notorios actos de *corrupción* que han traído como consecuencia la creciente *impunidad*.
 - La no existencia práctica de un órgano judicial realmente autónomo, que garantice estabilidad y seguridad jurídica de los jueces y una administración de justicia penal efectivamente justa e imparcial; situación que se ha agravado por las decisiones políticas de los últimos gobiernos federales, que generaron las *reformas judiciales* de 2024.
 - La presencia de *criterios jurisprudenciales* contradictorios e inconsistentes⁷, que igualmente se agrava por la nueva estructura de la SCJN

⁷ Sobre esto, véase particularmente a ZAMORA PIERCE, J., *Garantías y proceso penal*, Ed. Porrúa, México, 1987, pp. XXV y ss., quien afirmó hace casi 40 años: “en México, el responsable de que no se respeten las garantías individuales del procesado penal es la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (p. XXVII); que “en términos generales, la Suprema Corte ha interpretado siempre las garantías individuales en la forma menos favorable para el acusado; al grado de que, para todo efecto práctico, nuestra Corte ha derogado las garantías en materia de proceso penal” (p. XXIX); y concluyó, que “la jurisprudencia de la Corte no puede derogar las garantías individuales consagradas en la Constitución”; por lo que, “cuando determinada tesis jurisprudencial no es fiel intérprete de la Constitución, cuando contraviene ésta, puede afirmarse que tal tesis no tiene justificación ni se impone obligato-

con ministros a modo, electos por el voto de partidarios de la 4T, que de seguro garantizará que actúen sin independencia ni autonomía e imparcialidad.

- El inadecuado funcionamiento del *nuevo sistema procesal penal acusatorio y oral*, cuya forma de aplicación ha propiciado que el sistema se vaya desnaturalizando, sobre todo por el lamentable papel de las fiscalías.
- La prevalencia del deplorable estado de las *prisiones*, en las que, además de la sobrepoblación carcelaria y la deficiencia cualitativa de personal penitenciario, también existe abuso de poder y corrupción administrativa, que han hecho que la llamada “readaptación social” o “reinserción social” se haya convertido en una utopía.
- El abuso de la *prisión preventiva*, sobre todo de la llamada “*prisión preventiva oficiosa*”, que se ha agravado por las recientes reformas constitucionales del gobierno de la 4T, a pesar de que hay alternativas más funcionales.
- La falta de efectiva *coordinación* entre los diversos sectores y niveles del sistema de justicia penal y de seguridad pública, que dificulta alcanzar los objetivos comunes de manera exitosa.
- El déficit cuantitativo y cualitativo de *personal* de los diferentes sectores y niveles del sistema de justicia penal, por falta de criterios uniformes de selección, permanencia y promoción, y de programas coordinados para la capacitación y actualización de dicho personal, que no responde a las exigencias del cambiante sistema procesal penal⁸; situación que con la reforma constitucional de 2024 se complicó para el poder judicial, ya que ahora perdió importancia la *carrera judicial*.
- La insuficiencia crónica de *recursos materiales y financieros* en los distintos sectores y niveles del sistema de justicia penal que redundan en el debilitamiento de la eficiencia y calidad de la justicia penal en sus diversos aspectos, por la poca importancia que se le ha dado.
- La carencia de apoyos para el desarrollo de la *investigación científica en materia penal, criminológica y político-criminal*, para contar con bases científicas para el diseño de la política criminal del Estado Mexicano, así como para orientar los contenidos de la nueva legislación penal y la jurisprudencia en materia penal; entre otras.

riamente” (p. XXXI). Las cosas, sin duda, han cambiado; pero aún son válidas las palabras de ZAMORA PIERCE.

⁸ Se observa una gran ausencia de coordinación entre los diversos sectores del sistema de justicia penal en cuanto a programas de formación y capacitación de su personal, como en relación a otros aspectos de sus quehaceres.

- b) Si se atienden estos señalamientos y se emprenden acciones efectivas para superar la crisis, podrá garantizarse que México llegue a contar con un sistema de justicia penal realmente funcional, de mayor calidad y que responda tanto a las expectativas de la sociedad como a las exigencias del Estado democrático de derecho.

3. Intentos para superar la crisis del sistema penal y los resultados

- a) *¿Cuáles han sido las respuestas oficiales ante la necesidad de reforma al sistema de justicia penal?*
- 1) El sistema de justicia penal ha sido objeto de múltiples reformas en los últimos 40 años:
 - a) Ha habido múltiples reformas tanto a la Constitución federal como a la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal, y se ha generado una diversidad de leyes penales especiales y generales sobre distintos tipos de delitos.
 - b) Se generó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996), a la cual se le han hecho igualmente varias reformas.
 - c) Se generó la Ley Federal de Extinción de Dominio reglamentaria del artículo 22 constitucional (2009).
 - d) Se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales (2014).
 - e) Se generó la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (2014).
 - f) Se realizaron constantes reformas en materia de procuración de justicia.
 - g) Se realizaron constantes reformas a la estructura orgánica y funcional del poder judicial federal, destacando las de 1994; entre otras.
 - 2) Las reformas al sistema de justicia penal durante el gobierno de la llamada “cuarta transformación”:
 - a) La visión político-criminal del gobierno de AMLO y sus múltiples reformas constitucionales y legales, que han resultado contradictorias, como: creación de la Guardia Nacional y militarización de la seguridad pública; cambio de nombre de la PGR por Fiscalía General de la República; se generó la Ley Nacional de Extinción de Dominio (2019), así como la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (2024); se amplió el catálogo de delitos que merecen la prisión preventiva oficiosa; se presentó

- la iniciativa de reformas constitucionales del poder judicial federal (2024).
- b) La visión político-criminal del gobierno de C. Sheinbaum y las múltiples reformas constitucionales y legales que ya se han aprobado, entre las que destaca: la *reforma al poder judicial* (2024).
- 3) La *reforma judicial* de la 4T y su impacto en el sistema de justicia penal.
- a) La propuesta de AMLO fue retomada e impulsada por la nueva Presidente, por lo que la reforma constitucional al poder judicial se consumó en septiembre de 2024.
 - b) Por lo que, ahora habrá que ver cuáles serán los impactos que la reforma judicial tendrá en el sistema de justicia penal.
- b) *Alcances de algunas reformas en materia penal de los últimos 40 años:*
- 1) Ante las *críticas* constantes formuladas al sistema de justicia penal desde hace alrededor de cuatro décadas, por sus pocos o nulos resultados -provenientes de distintos sectores sociales, entre los que destaca el sector académico⁹-, el gobierno también ha tratado de responder a dichas críticas y a los reclamos sociales, propiciando diversas reformas a distintos sectores del sistema penal para superar la crisis, como se señaló en el punto anterior. Entre dichas reformas destacan las de orden *legislativo* en materia penal o procesal penal, resaltando las del derecho penal sustantivo y, entre ellas, se distinguen las que pueden ser calificadas como bastante aceptables, como las reformas penales de 1983/84, 1994 y 1996, 2008 y 2014, entre otras, y las que han sido fuertemente cuestionadas, como las procesales de 1999 y las de 2024; otras reformas se han hecho a la estructura orgánica y funcional de las instituciones encargadas de la seguridad pública, la procuración y administración de justicia, o del sistema penitenciario. Y aunque la mayoría se sustenta en la idea de atender los fuertes y constantes reclamos sociales por un mayor acceso a la justicia y una más eficaz protección de sus bienes jurídicos frente al delito, así como por mejor calidad en la procuración y administración de la justicia penal, porque se combata la impunidad y la corrupción, y porque haya mayor respeto a los derechos humanos por quienes detentan el poder penal, la realidad nos ha mostrado y nos sigue mostrando que la mayoría de las reformas de ninguna manera han satisfecho las expectativas de la sociedad ni se han ajustado ca-

⁹ A veces la crítica se genera en algunos sectores del propio sistema penal, si bien ella no necesariamente implica una autocrítica, que reconozca sus propias deficiencias, sino más bien se trata de una crítica hacia otro sector del sistema o en contra de gobiernos anteriores o de quienes los antecedieron en el cargo.

balmente a las directrices del Estado democrático de derecho. Por ello, muy pronto han mostrado su falta de funcionalidad o su incongruencia ideológica, y de ahí que los reclamos sociales continúan con mayor insistencia, como se observa en los tiempos actuales en que la situación del sistema de justicia penal es mayormente crítica y más difícil de superar. Lo anterior es así, no obstante que apenas en 2008 se hicieron las reformas constitucionales que precisaron las bases del sistema procesal penal acusatorio y el CNPP es de 2014, y muy a pesar de lo que afirman los promotores y aduladores de la *reforma al poder judicial* de 2024, que sin duda será un factor que influirá en detrimento de la justicia penal.

- 2) En efecto, durante las últimas cuatro décadas ha habido diversas respuestas político-criminales del Estado mexicano que tratan de mejorar el funcionamiento del sistema de justicia penal frente al problema de la delincuencia. Pero, no todas han resultado funcionales, es decir, no todas han tenido los resultados queridos o esperados, porque revisten la mayor variedad de criterios político-criminales, con frecuencia contradictorios, que no siempre se ajustan a los lineamientos constitucionales; ciertamente, algunas reformas siguen tendencias características de sistemas penales propios de Estados democráticos de derecho, como sucede con varias de las medidas adoptadas legislativamente en 1983/84 y en 1993/94, así como gran parte de las reformas constitucionales de 2008 en materia procesal penal; otras, en cambio, se apartan de tales directrices y se acomodan más a sistemas de corte autoritario, que por lo general reflejan mayor endurecimiento de las medidas penales, como las que tienen que ver con el desarrollo de la *delincuencia organizada*, entre las que resaltan las reformas constitucionales y legales de 1996, la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* de 1996 y las reformas constitucionales y legales de 1999, así como varias que se han generado durante el régimen de la 4T, como la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* de 2019, las que tienen que ver con el aumento del uso de la *prisión preventiva oficiosa* (2024) y las reformas constitucionales al *poder judicial* de 2024.
- 3) Mientras que frente a la “delincuencia tradicional” o “común”, se había confeccionado un determinado tipo de política criminal y de sistema de justicia penal, como medio de control, que es el que conocíamos hasta la década de los ochenta del siglo XX, al cual se le fueron introduciendo reformas más o menos acordes a la ideología constitucional de Estados democráticos de derecho y que pudieran ser más funcionales, sucede que al aparecer el problema de la “delincuencia organizada”¹⁰ se empe-

¹⁰ En efecto, frente a la delincuencia común o tradicional, desde el último tercio del siglo XX empezó en nuestro país a desarrollarse y proliferar otro tipo de delincuencia que, por sus rasgos característicos, ha sido calificada como *delincuencia organizada*, precisamente por tratarse de una forma más

zó a generar nuevas medidas político-criminales, que de alguna manera se fueron apartando de la anterior orientación. En efecto, se trataba de un fenómeno delictivo más complejo y violento, más organizado y con mayores recursos, cuyo combate se hizo igualmente más difícil con los medios tradicionales que se contaban; lo que obligó a buscar otras estrategias político-criminales que pudieran ser más funcionales. Y, como el problema fue internacionalizándose, también las estrategias para combatirlo se fueron determinando en el plano internacional, como se desprende de los instrumentos propiciados por la ONU -y en los que México ha tenido participación-, entre los que destacan la *Convención de Viena* de 1988 y la *Convención de Palermo* de 2000, que establecen diversas estrategias para enfrentarlo y que fueron motivo para que México generara su *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, que entró en vigor en 1996. Algunas de esas estrategias de carácter procesal van más allá de los tradicionales límites constitucionales, por ello han sido caracterizadas como “medidas de excepción”; sin embargo, tales medidas adoptadas en la LFDO fueron consideradas como “constitucionales” por la SCJN.

Por razón de lo anterior, se ha afirmado que dentro de un mismo contexto jurídico es observable la coexistencia de tendencias político-criminales contrapuestas; por una parte, la que procura un sistema de justicia penal que se ajuste cada vez más -tanto en el plano formal como en el material- a las directrices de Estados democráticos de derecho; y, por la otra, la que se aparta de ellas y se inclina más por la adopción de estrategias “eficientistas” que posibiliten al órgano de control, sobre todo al que tiene la función de investigar y perseguir los delitos, a actuar con mayor flexibilidad, es decir, con menos limitantes, aun a costa de derechos humanos y de garantías procesales, por el ensanchamiento de la potestad punitiva estatal¹¹. Por lo que, se cuestiona si respecto de

organizada y más violenta de delincuencia, que deja de ser un problema de carácter exclusivamente local o nacional para convertirse en uno de carácter internacional o transnacional que, por ello, ya no interesa solamente a un Estado, a un país, sino a muchos países del mundo, es decir, a la comunidad internacional, siendo el narcotráfico una de sus principales manifestaciones. En este tipo de delincuencia resulta más difícil determinar quiénes son los autores o partícipes (victimarios) y quiénes las víctimas, como también cuáles son los bienes jurídicos que están de por medio. Además, por contar con amplios recursos económicos, cuenta también cada vez con mejores medios, técnicas y métodos; es decir, por estar más modernizada y tener mayores posibilidades de acceso a la información, incluso a la privilegiada, con frecuencia se encuentra en situación de ventaja frente a los propios medios tradicionales de control estatal; como se sigue observando en los tiempos actuales.

¹¹ Que se manifiesta, por ejemplo, en: a) un intenso proceso de criminalización de nuevas conductas, a través de la creación desmesurada de nuevas figuras delictivas; b) incremento constante e irracional de las penas; c) aumento de los casos de agravación de las penas; d) reducción de beneficios procesales; e) ampliación de la discrecionalidad del Ministerio Público y de la policía judicial, en

ellas todavía puede hablarse de un sistema penal democrático, o se cae en los límites de uno de corte autoritario.

- 4) Finalmente, habrá que señalar que la política criminal mexicana se ha caracterizado hasta ahora por su tendencia a recurrir casi siempre, ante los reclamos sociales -sin importar su gravedad o levedad, o su mayor o menor impacto social-, a la medida represiva de carácter *penal*, como si ésta fuera la panacea, como si la única forma de imponer una convivencia social ordenada es la amenaza penal, o el “terror penal”, so pretexto de proteger a la sociedad. A pesar de ser consciente de los muy escasos resultados de la medida, porque la realidad así lo muestra, el gobierno no ha tenido la capacidad de hacer uso de otras alternativas político-criminales que puedan resultar más funcionales y menos dañinas y costosas; entre esas alternativas están, por ejemplo, las medidas de “prevención social” de la delincuencia o la aplicación de “mecanismos alternativos de solución de conflictos sociales”¹². El *Derecho penal* no es ni puede ser el remedio estatal para todos los males que aquejan a la sociedad; debe ser utilizado -según el principio de *ultima ratio*- solamente para la protección de los bienes jurídicos -de los individuos y de la colectividad- de mayor trascendencia y solo frente a los ataques más intolerables provenientes de los comportamientos humanos, en tanto otros mecanismos no han sido suficientes para lograrlo; por lo que, los bienes jurídicos de menor importancia o las afectaciones de menor impacto social deben ser atendidos por otros mecanismos y medios jurídicos cuyas consecuencias sean menos drásticas que las penales.

Un Estado democrático y moderno sólo puede ser caracterizado así, si frente al problema delictivo cuenta con diversas alternativas político-criminales y únicamente utiliza al derecho penal como último recurso, para garantizar la protección de los intereses del pueblo. En otras palabras, el Estado debe partir de la base que al derecho penal, como instrumento jurídico que es, sólo le corresponde una modesta pero muy importante función, que es la de proteger los bienes jurídicos individuales o colectivos, que son considerados por la sociedad como de fundamental importancia para la vida ordenada en comunidad. Por lo

detrimento de derechos; f) flexibilización de ciertas exigencias procesales; g) militarización de los cuerpos de seguridad pública; h) abuso de la prisión preventiva y de la pena de prisión, desdeñando las alternativas; i) preferencia por centros de reclusión de “máxima seguridad”, con detrimento de derechos humanos; entre otros. Todo lo cual se traduce también en un claro “endurecimiento de las medidas penales”, que sin duda no es lo característico de un sistema penal democrático.

¹² Existe una *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)*, pero es de pocos alcances, ya que no está destinado para disminuir la intervención del derecho penal y lograr que éste pueda cumplir de mejor manera sus objetivos.

tanto, para bienes jurídicos de menor importancia, debe hacer uso de otras alternativas cuyas consecuencias sean menos graves, es decir, reservar al Derecho penal para los casos de mayor gravedad, para que así resulte realmente funcional; habrá que procurar, pues, que al derecho penal no se le distraiga en casos de bagatela y desatienda los que realmente justifican su intervención.

4. Los resultados esperados con el cambio de modelo procesal penal

- a) Después de ensayar diversas reformas a la legislación penal sustantiva, algunas siguiendo una clara tendencia democratizadora del derecho penal en nuestro país¹³, ante la nueva tendencia reformista en diversos países latinoamericanos, que en la parte final del siglo XX le dieron mayor importancia a la *reforma procesal penal* para lograr un cambio cualitativo del sistema de justicia penal, México también se enroló en dicho movimiento y finalmente dio origen a sus reformas constitucionales en 2008¹⁴. Los *objetivos* de dichas reformas fueron:
- sentar las *bases* del nuevo modelo de justicia penal en el país y fortalecer el *sistema procesal penal acusatorio*, superando los rasgos inquisitivos y precisando los principios fundamentales en que debe sustentarse;
 - implantar los *juicios orales* para darle mayor transparencia al proceso y así recuperar la credibilidad del sistema penal;
 - plasmar los *derechos* del imputado y de la víctima u ofendido del delito;
 - elevar la *capacidad de investigación* del ministerio público y la policía;
 - abatir la *impunidad* y dar *certeza* al procedimiento;
 - enfrentar al *crimen organizado* con todas las fortalezas del Estado; entre otros.
- b) Es evidente que las reformas constitucionales, por su amplitud, impactan tanto en el ámbito del sistema de justicia penal como en el de seguridad pública. Por lo que hace al *sistema de justicia penal*, este se ve impactado en todos y cada uno de sus sectores o subsistemas, como son: el legislativo, el judicial y el ejecutivo. Lo que quiere decir que la reforma constitucional involucró a todos los Poderes (sean federales o locales), los que habrían de

¹³ Como las reformas de 1983/84 y 1993 al Código Penal Federal.

¹⁴ De las que resultaron reformados los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Véase Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008.

realizar las atribuciones que en esta materia les correspondía. Así, el *Poder Legislativo* tenía que implementar las reformas a las diversas leyes secundarias que debieron de entrar en vigor de manera *inmediata*, a partir del día siguiente a la publicación de la reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación, es decir, a partir del día 19 de junio de 2008¹⁵. Otras reformas legislativas se harían dentro del plazo de *un año*, como son las relativas al Sistema de Seguridad Pública (en las entidades federativas); mientras que otras dentro del plazo de *tres años*, como las relativas a la creación del nuevo sistema de reinserción social y de los jueces de ejecución de sentencias. Finalmente, tenía la tarea, tal vez la más importante, de generar la nueva legislación procesal penal, en la que se desarrollaría todo lo relativo al nuevo *sistema procesal acusatorio y oral*, para lo cual se contó con un plazo máximo de *ocho años*, que empezó a correr desde el 19 de junio de 2008 y concluiría en 2016.

Igualmente la reforma constitucional impactó al *Poder Judicial* y al *Ejecutivo*. Las bases constitucionales prevén nuevos roles para los jueces y los agentes del Ministerio Público y de la policía dentro del sistema procesal acusatorio, y todo ello tenía que verse reflejado y desarrollado en la legislación secundaria. Por ello, la gran importancia que tenía la forma en que los Códigos de Procedimientos Penales diseñarían el sistema procesal penal acusatorio y el modelo de juicio oral que adoptarían, sobre todo después de que tanto se había hablado de él y de sus grandes virtudes, y porque hasta entonces no se hablaba aún de la *unificación* de la legislación procesal penal.

- c) Una vez la reforma constitucional de 2008, y después de haber experimentado durante más de cinco años un proceso heterogéneo y desordenado de implementación de dicha reforma, propiciado por la multiplicidad de Códigos de Procedimientos Penales y por la falta de uniformidad de criterios de interpretación de las bases constitucionales, así como por la falta de una mejor planeación, que hacían prever un inevitable caos o incluso un posible desastre del nuevo sistema, México decidió caminar por la vía de la unificación legislativa, es decir, de contar con una *legislación procesal penal única*, aplicable para toda la República. Por ello, después de haberse previamente reformado en septiembre de 2013 el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶, para otorgarle al Congreso

¹⁵ En su mayoría dichas reformas tenían que ver con el Código de Procedimientos Penales, mientras que otras debían hacerse en las Leyes Orgánicas de las Procuradurías o Fiscalías, en las Leyes de Seguridad Pública, en las Leyes de la Policía, en las Leyes de Ejecución de Sanciones, en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, en las Leyes de Defensoría de Oficio, entre otras, así como en los respectivos Reglamentos, en su caso.

¹⁶ Véase DO, 8 de octubre de 2013.

de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia procesal penal, el 5 de febrero de 2014 el Congreso de la Unión aprobó el *Código Nacional de Procedimientos Penales* (CNPP)¹⁷. Con este nuevo Código se buscó superar los inconvenientes de tener más de treinta Códigos Procesales en el país, así como la gran dispersión de criterios y el previsible caos en el proceso de implementación de la reforma constitucional de 2008, y procurar que la justicia penal sea igualitaria en todo el territorio nacional.

- d) A los 17 años de la reforma constitucional y 11 del CNPP se cuestiona sobre sus resultados, es decir, qué tanto sus objetivos se han cumplido o no. Como es sabido, desde sus inicios el CNPP ha sido objeto de muchos y fundados cuestionamientos y de múltiples reformas en su corta vida. Se le ha cuestionado, porque no se ha ajustado cabalmente a los lineamientos constitucionales y porque no atendido a las realidades nacionales en el diseño y desarrollo del sistema procesal penal acusatorio; y lo propio ha sucedido con relación a su proceso de implementación. La práctica posterior ha mostrado claramente hasta ahora la incapacidad del MPF de conducir la *investigación*, así como su gran falta de capacidad técnica para sostener la *acusación* en el proceso penal, sobre todo en la audiencia de juicio oral. Por ello, el MPF ha optado por las salidas más cómodas, como la aplicación de criterios de oportunidad, de mecanismos alternativos de solución de conflictos y los procedimientos abreviados, aunque los ha aplicado con mucha discrecionalidad y cierta irracionalidad. Con ello, los objetivos del proceso penal (a. 20 C) no se han logrado en un porcentaje importante de casos; tampoco se han hecho realidad los principios, derechos y garantías procesales previstos en la Constitución y, por consiguiente, el sistema procesal penal acusatorio y oral se ha ido desnaturalizando, ya que su característica “acusatoria” la ha ido perdiendo.
- e) Lo anteriormente descrito muestra claramente que las medidas político-criminales aplicadas hasta ahora, sean persecutorias y represivas o de “abrazos y no balazos” y de no persecución, han carecido de funcionalidad para hacerle frente al problema delictivo, además de que ninguna ha podido combatir la corrupción y la impunidad en alguna mínima expresión. Es decir, cualquiera que sea la decisión política que se haya tomado, no se ha mostrado su aptitud para alcanzar los objetivos que se ha atribuido al sistema penal. De ahí que sean justificables los constantes cuestionamientos que se siguen haciendo tanto al sistema de justicia penal como al de seguridad pública; y todos los esfuerzos que efectiva o aparentemente se hacen, sobre todo en el ámbito de la seguridad pública, no han logrado sacarlos de la

¹⁷ El 4 de marzo de 2014 el Presidente de la República promulgó el CNPP y el 5 del mismo mes se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

situación crítica en que se encuentran, por ser en su mayoría medidas meramente coyunturales y parciales. Lo único que hasta ahora se ha logrado con estas respuestas estatales es que las medidas se sigan endureciendo más y más, hasta llegar a límites irracionales que se apartan de los parámetros democráticos de Estados de derecho.

5. ¿Qué se espera de la política anticrimen y la justicia penal del nuevo gobierno?

- a) ¿Qué ha sucedido en este campo en el gobierno de la llamada “cuarta transformación”?
- 1) Cuando Andrés Manuel López Obrador llegó a la Presidencia de la República afirmó que él distanciaría de la política *persecutoria* y de *represión penal* aplicada por gobiernos anteriores; y que transitaría hacia una *política de pacificación*, en la que se propiciaría el *perdón*, la *amnistía* o la *reducción de penas*, para lograr la *reconciliación de la sociedad mexicana*. Pero, en la realidad se observó una política criminal falto de rumbo y falto de coherencia, más parecida a la que se combatía, porque si bien los discursos insistieron en los *abrazos y no balazos*, en los hechos diversas medidas fueron más represivas, como la creación y militarización de la *Guardia Nacional*, la creación y estructuración de la *Fiscalía General de la República*, el aumento de casos en que es aplicable la *prisión preventiva oficiosa*, la nueva *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, entre otras. Sin embargo, se insistía en que en esta materia “no pasaba nada”, que “todo marchaba muy bien”; de ahí que la política de lucha contra la delincuencia organizada que el gobierno aplicó realmente no tuvo la pretensión de combatirla, pues las organizaciones delictivas anduvieron desatadas causando grandes destrozos impunemente, como lo muestran las cifras de homicidios cometidos durante el sexenio.
- 2) Con la nueva Presidente Claudia Sheinbaum se preguntaba si habría continuidad de la política de “abrazos y no balazos”, o si habría un cambio de dirección para hacerle frente al crimen. Desde la campaña presidencial se vino planteando lo que sería la política criminal y la justicia penal en el *programa de gobierno*, en donde por lo general no se hacía referencia a la delincuencia organizada. Las estrategias de seguridad para este sexenio consistirían en *cinco ejes*: i) honestidad y atención a las causas; ii) consolidación de la Guardia Nacional; iii) fortalecimiento de la inteligencia y la investigación; iv) coordinación con policías estatales, fiscalías estatales y Fiscalía General de la República, y v) reforma al Poder Judicial. El 20 de septiembre de 2024 dio a conocer la *Estrategia de Seguridad de los primeros 100 días* y señaló

como *objetivos*: i) disminución de la incidencia de homicidios dolosos y delitos de alto impacto; ii) mejorar la percepción ciudadana sobre el respaldo del gobierno ante hechos violentos, y iii) neutralizar generadores de violencia y redes criminales, para lograr la *pacificación del país*. Al lado de ellas, también se han generado estrategias en materia de *justicia penal*, como es el caso de la *reforma judicial*, que sin duda tendrá muchas implicaciones en la forma de funcionar del sistema de justicia penal en todo el país, así como en otros sistemas de justicia (civil, laboral, administrativa, etc.).

El 8 de octubre de 2024 el gobierno federal dio a conocer el *Plan Nacional de Seguridad* para el presente sexenio y la presidente enfatizó que “no regresará la guerra contra el narcotráfico” y que, por el contrario, se usará la *prevención, la inteligencia y la presencia*. Se reiteró que se trata de un plan de cuatro ejes básicos: i) *Atención a las causas*; ii) *Consolidación de la Guardia Nacional*; iii) *Fortalecimiento de la inteligencia y la investigación*, y iv) *Coordinación absoluta en el Gabinete de Seguridad y con las entidades federativas*.

- 3) Tanto la estrategia de seguridad para los primeros 100 días como el Plan Nacional de Seguridad para el resto del sexenio (2024-2030), si bien contienen objetivos, estrategias y acciones que son necesarios considerar en un programa de política frente al crimen, es evidente que no parten de un *modelo de política criminal* con una visión *integral y coherente* del problema y de la solución, como lo exige el fenómeno delictivo que se trata de enfrentar, que es pluridimensional y multifactorial. Además, no muestra la decisión política de emprender acciones en contra de la delincuencia organizada¹⁸ ni la capacidad de responder a los reclamos de la sociedad –de proporcionar mayor protección a sus bienes jurídicos frente al delito, de combatir la corrupción y la impunidad-, y mucho menos la decisión de ajustarse a las exigencias del Estado democrático de derecho, sustentándose en ciertos principios fundamentales que tienen la función de establecer límites al poder penal del Estado y garantizar la protección de los derechos humanos. Sin embargo, esas afirmaciones iniciales pronto empezaron a cambiar ante las amenazas del presidente de los EUA, D. Trump, de tomar medidas drásticas contra México¹⁹ si el gobierno no realizaba acciones para frenar la producción y el *tráfico de fentanilo*, así como acciones para frenar la *migración*, hacia el vecino país del norte. Ahora se observa que empiezan a haber deten-

¹⁸ Cuando afirma que “no regresará la guerra contra el narcotráfico”, como la que emprendieron gobiernos anteriores.

¹⁹ Como es la aplicación de aranceles.

ciones de importantes miembros de organizaciones delictivas, como ha sucedido en el Estado de Sinaloa.

- 4) También se habla de la creación de un *modelo nacional de justicia* para “despresurizar al sistema penal, pacificar los conflictos, prevenir la comisión de delitos y el aumento de la violencia y mejorar la percepción social de Estado de Derecho; pero no se precisa cómo alcanzar esos objetivos, que sin duda son importantes y coincidentes con los que siempre se han hecho valer en muchas propuestas de reforma. En cambio, se insiste en que lo prioritario es la *reforma al poder judicial*, tal como lo expresó y quiso el antecesor.
- b) *La reforma al poder judicial*²⁰ y sus implicaciones en el ámbito de la justicia penal:

- 1) *Razones y alcances de la propuesta*: Para justificar la propuesta de la llamada “reforma judicial”, el gobierno federal cuestionó duramente al actual sistema de justicia (penal) por ser –se decía– la causa de la impunidad, la corrupción y la injusticia que se vive en el país, así como por su distanciamiento de la sociedad, entre otros tantos males²¹, y aprovechó para destacar en todo esto el criticable papel que ha jugado el poder judicial federal y sus principales actores. Por ello, el 5 de febrero de 2024, que es el día en que se conmemora el aniversario de la Constitución (1917), en lugar de asistir al acto conmemorativo en la ciudad de Querétaro, el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como un acto de represalia, un amplio paquete de reformas constitucionales y legales²², entre las que destaca la relativa a la *reforma al poder judicial* (artículos 17, 20, 94 a 101, 107, 110, 111, 116 y 122), que aquí se resalta por las repercusiones que tiene en el ámbito de la justicia penal.

Asimismo, para tratar de justificar la citada *reforma judicial*, se afirmó que las causas estructurales de la impunidad e injusticia que actualmente se vive habrían sido la falta de “verdadera independencia” de los jueces, así como su distanciamiento con la sociedad. Por lo que, para remediarlo, se propuso crear “mecanismos democráticos que permitan a la ciudadanía participar activamente en los procesos de elección” tanto

²⁰ Que se publicó en el DOF el 15 de septiembre de 2024 y entró en vigor al siguiente día.

²¹ Algo muy parecido al papel que asumieron quienes impulsaron la reforma constitucional de 2008 para fortalecer el *sistema procesal penal acusatorio*, que echaron pestes en contra del sistema procesal hasta entonces vigente, al grado de denigrarlo como el sistema “inquisitivo” causante de todos los males que padecía el sistema de justicia penal en nuestro país.

²² Son 20 iniciativas en total, 18 constitucionales y 2 legales, que comprenden diversas materias.

de jueces como de magistrados y ministros. De acuerdo con ello, todos los jueces del país, tanto federales como locales, dejarían sus funciones para ser sustituidos en un plazo perentorio por otros, que serán electos por votación directa de la ciudadanía.

Por otra parte, se propuso modificar el diseño y la estructura de los órganos administrativos y disciplinarios del Poder Judicial, paradójicamente, con el objetivo de garantizar su autonomía, independencia y especialidad técnica, así como desligar la función jurisdiccional de las tareas estrictamente administrativas que inciden en el nombramiento, adscripción y formación de jueces y magistrados; la creación de nuevos órganos jurisdiccionales; el manejo del presupuesto de toda la estructura del Poder Judicial. Para ello, se propuso sustituir el Consejo de la Judicatura Federal por un nuevo órgano de administración judicial dotado de independencia y autonomía. Asimismo, se propuso vincular a las autoridades responsables de impartir justicia a emitir sus resoluciones de manera fundada y motivada en un período de tiempo razonable, satisfaciendo los principios inherentes al derecho de acceso a una justicia pronta y expedita.

- 2) *Objetivos de la reforma judicial:* De acuerdo con la exposición de motivos, con estas reformas “se pretende *modernizar* al Poder Judicial para que esté a la altura de los retos del país y de las demandas de la sociedad, y para que su conformación y actuación cuente con el respaldo y la legitimidad democrática necesarias para hacer valer sus decisiones. Además, se pretende establecer órganos efectivos para *combatir la corrupción, la impunidad, el nepotismo, el tráfico de influencias y los abusos* que existen al interior del Poder Judicial, abriéndolos al escrutinio público para que se conduzca con transparencia y rendición de cuentas frente a la sociedad”.
- 3) *Reacciones contra la reforma:* Tanto las propuestas de reforma como las reformas aprobadas al poder judicial provocaron diversas reacciones no solo a nivel nacional sino incluso en el plano internacional. Era evidente que en el plano nacional habría no solo opiniones de rechazo, sino también de aceptación y adulación; estas últimas provenientes sobre todo de los partidarios de la 4T, quienes incluso las caracterizaron como las que salvarían al país de su deterioro democrático, porque harían del poder judicial un órgano auténticamente autónomo e independiente, cuyos jueces actuarían con la mayor imparcialidad; además de que había sido la voluntad del pueblo, expresada en las elecciones del pasado mes de junio, la que había determinado que el poder judicial estuviese emplazado a reformarse; por lo que, estas reformas son las que responden a esa voluntad.

Las *opiniones críticas* más serias, a nivel nacional e internacional, fueron expresadas por instituciones académicas, como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM²³ y el Laboratorio de Impacto sobre el Estado de Derecho, de la Facultad de Derecho de Stanford y la Barra Mexicana de Abogados²⁴, siendo el principal argumento el de que con ellas se atenta en contra de la independencia y la autonomía del poder judicial²⁵, además de que se vulnera el principio de división de poderes y, por ende, se pone en entredicho al propio Estado de Derecho. Asimismo, entre las manifestaciones de rechazo hay quienes las caracterizan como las *reformas de la venganza*,²⁶ de las *ocurrencias*, del *desconocimiento* de la realidad. Si bien las reformas son muy extensas en el

²³ Véase *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, IIJ-UNAM, México 2024; estudio coordinado por Sergio López Ayón, J. Jesús Orozco Hernández, Pedro Salazar y Diego Valadés. En este estudio se señala que la propuesta de crear “mecanismos democráticos que permitan a la ciudadanía participar activamente en los procesos de elección” de ministros y jueces, implicaría que jueces y magistrados estarían sujetos a un procedimiento de selección, que necesariamente los pondría en manos de los partidos, pues para ser electos tienen que estar apoyados por un partido político. En otras palabras, la justicia queda capturada por la política”. Y concluye que, “de aprobarse la iniciativa de reforma constitucional, el daño al PJF será mayúsculo, ya que implicará el cese inmediato de 1,665 ministros, magistraturas y judicaturas, y generará un movimiento pendular del PJF para que sus integrantes dejen la posición de independencia e imparcialidad que actualmente tienen garantizada, y se adentren en el campo de la política”. “En ese devenir, los cambios al estatuto jurídico y a la mecánica de selección de sus integrantes buscan dejar a las personas juzgadoras a expensas del poder avasallante de la política, obligándolos a incursionar en el terreno electoral, lo que paulatinamente los irá deslizando a que se conduzcan políticamente, y a que valoren y resuelvan las controversias constitucionales, de por sí aderezadas de un gran contenido político, mediante criterios de interés político, en un contexto en el que la expectativa de reelección que se ha dispuesto para las magistraturas de circuito y las judicaturas de distrito incorporarán un aliciente adicional para que su razonamiento se deje llevar por lo que en cada momento reclame el electorado. Cuando el PJF deje de ser independiente, la ciudadanía quedará desprotegida, porque la independencia judicial, más allá de concebirse como una garantía institucional o una prerrogativa personal de sus integrantes, constituye un derecho esencial de las personas a contar con jueces que, sin injerencias ni condicionamientos externos o internos, y bajo una posición de estricta neutralidad, impartan justicia. Para no ir más lejos, sin independencia judicial, el núcleo genético de nuestro Estado constitucional se verá seriamente fracturado, al renunciar a su obligación esencial de controlar la razonabilidad del poder, y la propia salud de nuestro sistema democrático se encontrará en un riesgo inminente al verse debilitados los mecanismos que permiten la efectividad de los derechos y libertades de las y los mexicanos.”

²⁴ Titulado “Una amenaza a la independencia judicial. Análisis de la iniciativa de reformas constitucionales en México” (mayo 2024).

²⁵ En este punto parece que se enfrentan dos visiones sobre los alcances de la reforma judicial en torno a la independencia y autonomía del poder judicial. Mientras que sus impulsores afirman que con ella se garantiza la autonomía e independencia del poder judicial, los opositores sostienen todo lo contrario, que con ella se vulneran. Tal vez la diferencia está en la forma de cómo alcanzar dicho objetivo.

²⁶ Del presidente de la República contra la presidenta de la SCJN, según las opiniones en medios masivos de comunicación. <file:///Users/moisismoreno/Documents/No%20es%20justicia,%20es%20venganza%20%7C%20El%20Universal.webarchive>

aspecto administrativo, por el número de artículos, en realidad son de pocos alcances si se atiende a las exigencias de fondo de todo el sistema de justicia penal; sin embargo, tiene efectos devastadores; de ahí que, lejos de implicar mejoras a la justicia penal y a la justicia en general, también se las caracterice como las reformas de la “destrucción” del poder judicial²⁷. En definitiva, que su imposición no es otra cosa que expresión del “abuso de poder” de quien las impulsó, que incluso buscó concentrar el poder de los otros órganos del Estado. Por lo tanto, si la reforma implica debilitar y dismantelar el Poder Judicial Federal, ella representa un atentado grave contra la democracia y la vigencia del orden constitucional en México²⁸.

- 4) *Breves conclusiones sobre la reforma judicial*: La “modernización” del poder judicial es esencial para responder a los retos que plantea la modernización del sistema de justicia (penal), por ser uno de sus actores centrales²⁹; pero, también es evidente que esa modernización no se logra con las reformas aprobadas, las cuales no son idóneas para responder a esos retos. Para ello, previamente debió precisarse lo que se quiere del sistema de justicia penal en nuestro país, que abarca una diversidad de instituciones y de mecanismos para ser funcional. La reforma aprobada –a pesar de todo lo que digan sus panegiristas– en realidad no toca los aspectos centrales o de fondo del sistema integral de justicia penal para hacerlo más funcional y de mayor calidad, no obstante –como se dijo– que el poder judicial es un componente esencial del sistema; en cambio, sus efectos negativos para el sistema son más predecibles.
- 5) Por otra parte, si al gobierno federal realmente le preocupara el problema de *corrupción* y *nepotismo* en el servicio público, debería en primer lugar dirigir la mirada al interior del propio *poder ejecutivo* en sus diversas áreas y niveles, para darse cuenta de dónde está concentrado el mayor problema que ahora se trata de atribuir al poder judicial³⁰. Además, si al gobierno efectivamente le constara que al interior del poder judicial federal existen problemas de corrupción, de impunidad,

²⁷ En efecto, se afirma que entre sus motivaciones se encuentran reunidos: capricho, insensatez, rencor, odio, resentimiento, desprecio, venganza, mentira, negación, desmesura, abuso de poder, actuación sin límites, etc.

²⁸ Véase también lo expresado por expresidentes y jefes de Estado de 23 países –México entre ellos–, que conforman la *Iniciativa Democrática de España y las Américas* (IDEA), quienes la rechazaron categóricamente por considerar que debilita la independencia de jueces, magistrados y ministros e incluso el Tribunal Electoral, además de comprometer libertades fundamentales y derechos humanos.

²⁹ Como lo es también la institución del ministerio público, de las policías de investigación, los servicios periciales y el subsistema de ejecución de sanciones penales.

³⁰ Esto no quiere decir que el poder judicial esté exento de este problema, pero no habrá que generalizarlo.

de nepotismo, de tráfico de influencias y de abusos, como lo afirma, debió haber hecho uso de los recursos legales que igualmente existen para enfrentarlos, en lugar de acudir a una vía engañosa. Si la autoridad tiene conocimiento de que este tipo de hechos se están cometiendo en el ámbito judicial –o en cualquier otro ámbito–, tiene la obligación de denunciarlos, para que se investiguen, procesen y sancionen; pues, el no hacerlo la convierte en encubridora –o incluso en cómplice– de los mismos y de sus autores y, por ende, en sujetos con responsabilidad penal. Por ello, la vía que se está utilizando no es la más idónea para el objetivo que se pretende, según la ley. Entonces, la motivación es otra; lo que en realidad se quiere encubrir con todo esto es la idea de socavar al poder judicial, utilizando esos problemas solamente como mero pretexto; pues, es evidente que las reformas constitucionales no inciden en nada ni en la modernización del sistema de justicia ni en el combate de tales problemas; por el contrario, son más proclives a fomentarlos.

Por razón de lo anterior, contrariamente a lo argumentado por sus impulsores, se puede concluir que la reforma al poder judicial promovida por el gobierno de la llamada “cuarta transformación” es más perjudicial al sistema de justicia penal y más ineficaz para combatir la corrupción, el nepotismo y la impunidad. Además, de ninguna manera garantiza mayor autonomía e independencia de los juzgadores y se aleja de las exigencias del Estado democrático de derecho.

- 6) Muestra irrefutable de que la *elección popular* de los jueces de ninguna manera es un mecanismo que permita hacerlos más autónomos e independientes, o incluso más democráticos como se afirma³¹, son los propios *legisladores*. El poder legislativo (tanto federal como local) está conformado por una diversidad de personajes, entre los que resaltan quienes gozan de la menor calidad moral y los carentes de los conocimientos mínimos para una función que es de una enorme trascendencia y de una gran responsabilidad³². Ciertamente, por razone “democráticas”, se ha decidido que ellos sean electos popularmente; pero, para ellos ni siquiera se simula que a través de una tómbola lleguen a las listas para ser electos por el “pueblo”, como ahora se ha hecho con los jueces, sino que ello lo deciden las cúpulas partidistas. Entonces, siendo tan importante la función legislativa, ¿por qué no se exigen requisitos mínimos que garanticen un buen desempeño de dicha

³¹ Se descarta de antemano que ello pueda garantizar que se elijan a los *más capaces* para la función que habrán de desempeñar.

³² La función de generar o de reformar las leyes, incluso las constitucionales, no es una cosa menor; es de la mayor trascendencia, sobre todo cuando con ellas se juega con la libertad y otros bienes fundamentales de la persona humana.

función, sobre todo de carácter técnico o académico, para ser electos como diputados o senadores?

- 7) En efecto, así como se estableció en el poder judicial, para jueces y magistrados, la *carrera judicial* y otros mecanismos de control para vigilar el buen desempeño de la función judicial³³, cuyas consecuencias son drásticas para el “mal desempeño” del juzgador, igualmente debería exigirse para los legisladores la *carrera legislativa*, o como se le quiera llamar, para poder garantizar un adecuado ejercicio de la función legislativa; así como también establecer mecanismos estrictos de control del buen desempeño de la tarea legislativa, con independencia de que ellos hayan sido electos popularmente. Pues es incuestionable que, así como la sociedad exige a los juzgadores que haya una correcta administración de la justicia penal, que realmente se cumplan con los objetivos del proceso penal y que no haya corrupción e impunidad, además de contar con las vías expeditas para denunciarlos penalmente, si es el caso, también el pueblo que eligió a los legisladores debería contar con los mecanismos para exigir a estos a que no solamente se limiten a levantar la mano para aprobar leyes, sino que actúen con mayor responsabilidad y rindan cuentas, sobre todo cuando se trata de leyes que resultan absurdas e irracionales, contrarias a las exigencias del Estado democrático de derecho³⁴.
- 8) Pero, igualmente, así como se exige para quienes fungen como secretarios de juzgados o de tribunales, o incluso para secretarios de estudio y cuenta de la SCJN, una muy alta preparación dentro de la carrera judicial³⁵, para garantizar un alto rendimiento en el servicio, también debería exigirse igual preparación para quienes fungen como asesores de los legisladores (formales), que son quienes materialmente realizan el trabajo legislativo. Pues de esa manera podría garantizarse, en gran medida, que las *leyes* que se generan o reforman revistan la más alta calidad en cuanto a sus fundamentos y alcances, entre otras cuestiones, para que efectivamente respondan a las expectativas de la sociedad y a las exigencias del Estado democrático de derecho.
- 9) Y si realmente queremos seguir esta lógica para mejorar la calidad del servicio público –además de combatir la corrupción, el nepotismo y el abuso

³³ Que consiste en interpretar y aplicar las leyes que han generado o reformado los legisladores.

³⁴ Ejemplos de esto sobran; pero una muestra palpable de esta actitud de los legisladores es la aprobación de todas las reformas de 2024 que tienen que ver con el poder judicial. Además, habrá que reconocer que, por una parte, se afirma que con la *reforma judicial* se trata de “democratizar al poder judicial” y, por otra, la reforma se hizo violentando la propia Constitución en todo el proceso legislativo.

³⁵ Ya que realmente son quienes estudian a fondo los asuntos y preparan los proyectos de resolución judicial.

del poder-, entonces habría que ampliar y generalizar esa formación o preparación y demás exigencias a todos los ámbitos del servicio público; es decir, también a los servidores públicos del *poder ejecutivo* –tanto federal como local- en sus diversos sectores y niveles, pues es incuestionable que son los ámbitos en donde hoy por hoy se han dado los más sonados actos de corrupción, nepotismo, abuso de poder e impunidad³⁶. No obstante, el camino que se prefirió seguir por quienes actualmente detentan el poder y toman las decisiones políticas, es el de señalar al *poder judicial* como el centro de todos esos problemas y que, con la citada reforma, estos se verán totalmente erradicados.

III. ¿QUÉ HACER PARA LOGRAR UN SISTEMA DE JUSTICIA PENAL REALMENTE FUNCIONAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO?

1. Las propuestas no son nuevas, pero siguen siendo actuales

- a) Desde la perspectiva académica, hemos venido pugnando desde hace ya varias décadas por una reforma integral y coherente al sistema de justicia penal, para que responda tanto a las expectativas de la sociedad como a los requerimientos del Estado democrático de derecho³⁷, sin que hasta ahora se haya podido lograr. Las propuestas académicas no son producto del capricho o de las ocurrencias, sino de una serie de estudios y de reflexiones detenidas sobre el problema que se trata de atender y sobre las soluciones más procedentes en una realidad como la nuestra; todo ello, desde la perspectiva de las ciencias penales y de la política criminal en sus diversas vertientes, con el propósito de aportar las bases teóricas adecuadas que puedan servir de sustento a las decisiones político-criminales en materia de justicia penal y de seguridad pública.

Por ello, las propuestas que aquí se plantean son el producto de muchos años de reflexión en torno a la problemática de la delincuencia en sus diversas manifestaciones y de las medidas político-criminales que el Estado ha adoptado para enfrentarlo, así como de la forma de funcionar del sistema de justicia penal, para conocer sus fortalezas y debilidades, y así estar en condiciones de plantear criterios de solución a tales problemas. Las propuestas que aquí hacemos cuentan también con el apoyo del derecho comparado y se presentan como *alternativas* a los diversos planteamientos oficiales, y tienen como

³⁶ Son abundantes los ejemplos de casos que se pueden mencionar en este rubro.

³⁷ Véase, por ej., los trabajos citados en MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *Política Criminal y Reforma Penal. Algunas bases para su democratización en México*, Ed. Ius Poenale, CEPOLCRIM, México, 1999. *Dogmática Penal y Política Criminal*, Ed. Ibáñez y Ubijus, Colombia y México, 2918.

finalidad la transformación positiva del sistema de justicia penal, para que realmente pueda responder a sus centrales objetivos de garantizar la protección de los valores (bienes jurídicos) más importantes de los individuos y de la colectividad frente al delito, que sin duda es uno de los principales reclamos de la sociedad³⁸, así como garantizar que los hechos penalmente relevantes que afectan a esos bienes efectivamente se esclarezcan, que el culpable de ellos no quede impune y que los daños ocasionados por el delito se reparen a satisfacción de la víctima, para alcanzar la “justicia material”.

- b) Desde hace ya algunos años, el Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales (CEPOLCRIM) y la Fundación Cepolcrim-Hans Welzel, conjuntamente con otras instituciones académicas –como la Academia Mexicana de Ciencias Penales, la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, entre otras³⁹–, han puesto a la consideración de quienes tienen en sus manos la toma de decisiones político-criminales diversas propuestas de reformas constitucionales y legales en materia de justicia penal y seguridad pública, ya sea como *alternativas* a las presentadas por el Ejecutivo Federal, por considerarlas insuficientes para alcanzar los grandes objetivos que se plantean en este sector del quehacer estatal, o simplemente como sugerencias para hacer más funcional al sistema de justicia penal y de seguridad pública. Propuestas que ahora se retoman y se reiteran.

2. Aspectos que debe comprender una reforma al sistema penal

- a) En términos generales se propone que la reforma, para que pueda ser realmente *funcional y coherente*, debe ser *integral*, es decir, de todo el sistema de justicia penal y no solamente de uno de sus sectores o subsistemas, como sería por ejemplo el judicial; además, se requiere que se sustente en criterios

³⁸ Ciertamente, una reforma de fondo e integral tiene que comprender los diferentes aspectos de la *política criminal*, en tanto que todos son estrategias que se han diseñado para hacerle frente al gran problema que es el *delito*; si olvidamos ese objetivo, cualquier reforma carece de sentido. Es por razón del delito que se han diseñado diversas estrategias, acciones y programas, entre los cuales destaca el *sistema de justicia penal* como parte de la reacción represiva del Estado; pero, al lado de dicho sistema también hay otros tipos de medidas, que también forman parte de las estrategias político-criminales del Estado; solo viendo el todo se puede tener una visión integral tanto del problema como de la solución.

³⁹ Entre ellas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el CIDE, el INACIPE, así como las propias instituciones del Estado, como: SCJN, PGR (FGR), entre otras. Y si bien cada una lo hace desde sus propias perspectivas, hay ciertas coincidencias en cuanto al reconocimiento de los problemas y a los *objetivos* que se trata de alcanzar para superarlos; las diferencias seguramente se dan en cuanto a la *forma* de alcanzarlos, así como con relación a la *orientación* filosófico-política en que deben sustentarse las estrategias a seguir, y por lo que hace a sus *alcances* y a sus *implicaciones* teórico-prácticas en el ámbito de la justicia penal.

y principios uniformes propios de Estados democráticos de derecho. La “integralidad” del sistema penal implica comprender sus distintos subsistemas: i) el *legislativo*, que implica considerar la legislación penal sustantiva, procesal penal y de ejecución de sanciones; ii) el de *procuración de justicia*, que abarca la actuación del MP, la policía de investigación y los servicios periciales; iii) el de *administración de justicia*, que contempla la estructura orgánica y funcional del poder judicial: jueces, magistrados, ministros y sus respectivos secretarios, y iv) el *subsistema de ejecución penal*, que comprende todo lo que implica el sistema penitenciario. Además, el sistema penal en su conjunto debe sustentarse en *principios* propios de un derecho penal y procesal penal de corte liberal y democrático, que tienen la función de establecerle *límites* a la potestad punitiva del Estado y garantizar la observancia de los derechos humanos.

- b) Como se ha dicho, la reforma impulsada por el ejecutivo federal –caracterizada como la “reforma judicial”– y aprobada por el Congreso de la Unión dista mucho de siquiera pretender como objetivo la transformación del sistema de justicia penal para hacerlo más funcional y más “democrático”⁴⁰; además, está muy distante de responder a esos importantes objetivos señalados⁴¹. En realidad se trata de una reforma parcial y meramente circunstancial, que si bien impactará fuertemente a los otros sectores del sistema de justicia (penal), es previsible que dicho impacto no será de efectos positivos, sobre todo si ahora se contará con un poder judicial altamente debilitado, que ya no será el contrapeso de los otros poderes ni garante de los derechos humanos y de la Constitución, y cuyos jueces, magistrados y ministros –que ahora serán electos por el voto popular y, por ende, estarán vinculados a intereses ajenos a la naturaleza de la función judicial– habrán perdido autonomía e independencia y la posibilidad de actuar con *imparcialidad*.⁴² Su pretensión es más bien negativa, consistente en el desmantelamiento del poder judicial, de su estructura orgánica y funcional, y de la naturaleza de su función; con lo que –se reitera– dejará de ser el garante de los derechos humanos y de la Constitución, y dejará de ser el contrapeso de los otros poderes de la unión.
- c) Por ello, a pesar de los obstáculos para ser escuchados y receptados, se insiste en las propuestas que son producto del análisis detenido de los problemas que enfrentan los actuales sistemas de justicia penal y de seguridad pública, como *alternativas de solución* de esos problemas, y que obedecen

⁴⁰ La reforma meramente “administrativa” al poder judicial no tiene esos alcances.

⁴¹ Ciertamente, también se habla de un *Modelo Nacional de Justicia* con rango constitucional, “para despresurizar al sistema penal, pacificar los conflictos, prevenir la comisión de delitos y el aumento de la violencia, y mejorar la percepción social de Estado de Derecho sin recurrir a la amenaza de la cárcel”, pero aún no se conocen sus fundamentos y alcances.

⁴² Es claro que lo que quieren los impulsores de esta reforma es contar con jueces “a modo”, que siempre resuelvan a favor de los intereses de quienes ahora detentan el poder.

al auténtico propósito de mejorar la calidad de la justicia penal en nuestro país. Lo deseable sería, como debe ser en toda sociedad democrática, que los legisladores, que tienen en sus manos las decisiones políticas en esta materia, si realmente son autónomos e independientes en tomar sus propias decisiones, sean receptivos de las aportaciones académicas y muestren su real voluntad política de querer mejorar las cosas, llevando a la práctica las mejores propuestas para ello.

Ciertamente, el diseño y desarrollo de la política anticrimen y en materia de justicia penal corresponde a los poderes públicos, es responsabilidad de ellos; pero, no por ello tienen que desdeñar las aportaciones teóricas, sino que deben hacerlo con base en los más sólidos criterios político-criminales, así como contar con el adecuado sustento teórico y el más amplio apoyo social igualmente responsable. Asimismo, deben partir de una *visión integral* del problema y de la solución, teniendo muy claros sus objetivos y la orientación que le darán a sus programas de política criminal, seguridad pública y justicia penal, así como claridad sobre sus alcances y viabilidades.

3. Recomendaciones y propuestas concretas

Atendiendo a la gravedad de los problemas en materia de seguridad pública y justicia penal, provocados por la *delincuencia*, la *inseguridad*, la *impunidad* y la *corrupción*, frente a los cuales tanto las “tradicionales” como las “nuevas” estrategias político-criminales han mostrado su total falta de funcionalidad, se sugieren las siguientes recomendaciones y propuestas concretas sobre nuevas alternativas de cómo debería ser la futura política criminal y los cambios que deberían experimentar los sistemas de justicia penal y de seguridad pública, para responder de mejor manera a sus objetivos y a los reales reclamos de la sociedad.

Estas propuestas se presentan a manera de listado de acciones que deben de emprenderse por las instancias respectivas que tienen en sus manos las decisiones políticas, para generar un auténtico sistema de justicia penal que verdaderamente responda a los grandes desafíos del Estado democrático de derecho⁴³.

a) Fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia penal y del estado de derecho

- 1) *Fortalecer las instituciones del sistema de justicia penal*, tanto en su justificación como en sus bases constitucionales, para que respondan a las exigen-

⁴³ Paralelamente a esto existe también un programa integral de reforma al *sistema nacional de seguridad pública*.

cias del Estado democrático de derecho y a las expectativas de la sociedad mexicana.

- 2) Fortalecer la institución del *Ministerio Público Federal* (MPF), para que actúe con verdadera autonomía y eficiencia y responda a los nuevos roles y retos que le impone la transformación del sistema de justicia penal, que actualmente sólo ha propiciado impunidad y desvirtuado al sistema procesal penal acusatorio.
- 3) Fortalecer a la *Fiscalía General de la República*, por lo que hace a su estructura orgánica y funcional y con relación a su autonomía funcional, para garantizar que sus funciones las realice con real independencia, mayor eficiencia y objetividad, y se sujete a los principios y criterios característicos del Estado democrático de derecho.
- 4) Fortalecer al *Poder Judicial de la Federación*, haciendo una revisión a fondo tanto de su estructura orgánica y funcional como por lo que hace a su *autonomía e independencia*, para garantizar mayor imparcialidad de los jueces en el ejercicio de su función y así responder con mayor eficiencia a los objetivos de las transformaciones del sistema de justicia. Lo anterior implica modificar los criterios introducidos con la reforma constitucional de 2024.
- 5) Someter a revisión los fundamentos, naturaleza y límites de las funciones de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN), así como a un serio análisis y discusión sobre la conveniencia, o no, de crear un verdadero *Tribunal Constitucional* para México y, en su caso, plantear las reformas constitucionales respectivas.
- 6) Revisar y actualizar la estructura orgánica y funcional del *Consejo de la Judicatura Federal*, o de la nueva figura que lo sustituye, bajo criterios de racionalidad y eficiencia, para que responda a sus objetivos, sobre todo los relacionados con el sistema de justicia penal. Asimismo, procurar que el *Presidente del Consejo* no sea el Presidente de la SCJN, sino uno de los propios Consejeros, que debe ser electo por los mismos integrantes del Consejo y por un período de dos años.

b) Renovación del marco normativo en materia de justicia penal

- 1) Revisar, actualizar y sistematizar las *bases constitucionales* en materia de justicia penal, atendiendo a los principios del Estado democrático de derecho y a las realidades nacionales, para que ellas constituyan las mejores respuestas a las expectativas de la sociedad mexicana. Lo anterior implica (*ver acciones*)

- 2) Combatir la *dispersión de criterios* político-criminales que prevalece en la *legislación penal material* del país, por la existencia de una diversidad de Códigos Penales (33), con tipos penales y punibilidades divergentes, entre otros tantos aspectos cuestionables; por lo que:
 - Se propone, la generación de un *Código Penal único* para toda la República, como una alternativa para lograr la unificación de la legislación penal material en México.
 - Si la unificación legislativa no resulta viable a través de un *Código Penal único*, otra alternativa sería: analizar y discutir sobre la conveniencia de un *nuevo Código Penal Federal*, que sustituya al de 1931 y sirva de modelo para el resto del país.
 - Una tercera salida al problema de la *dispersión legislativa*, tanto en su aspecto político-criminal como dogmático, podría ser la generación de una *Ley de Bases generales del Derecho penal mexicano*, la cual se ocuparía principalmente de establecer las “bases generales”, que deben orientar al derecho penal en México.
 - Una alternativa más es la elaboración de un *Código Penal Modelo*, cuyos contenidos podrían ser tomados como modelo por las legislaciones penales de las entidades federativas.
 - Cualquiera de las alternativas señaladas requerirá de la participación de *académicos expertos* en la materia para el diseño y elaboración de los proyectos legislativos, así como la participación de *organizaciones de la sociedad civil* vinculadas con los temas, para su análisis y discusión, y evitar las precipitaciones y las improvisaciones.
- 3) Generar una *Ley Nacional Contra la Delincuencia Organizada* que sustituya a la actual *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada* (1996), que ha mostrado muy pocos rendimientos positivos para hacerle frente al problema.
- 4) Revisar otras *leyes penales especiales y federales*, para determinar sus puntos críticos con relación a sus objetivos y su funcionalidad y, en su caso, proponer su reforma y armonizar los criterios político-criminales para la investigación y persecución de los delitos.
- 5) Revisar a fondo el *Código Nacional de Procedimientos Penales* (2014), al que se le ha cuestionado desde distintos ángulos, destacar sus puntos críticos y hacerle los *ajustes necesarios* tanto para que se ciña a las bases constitucionales y se amolde a las realidades nacionales como para que esté en condiciones de lograr efectivamente los objetivos del sistema procesal penal acusatorio y oral, entre otras tantas exigencias.
- 6) Revisión y renovación de *otras leyes en materia de justicia penal*.

c) Fortalecimiento del sistema procesal penal acusatorio

- 1) Revisar las *bases constitucionales* del sistema de justicia penal nacional y, en su caso, proponer los ajustes necesarios y lograr la mayor sistematización y coherencia en cuanto a su ideología y objetivos político-criminales.
- 2) Someter a revisión al *CNPP* y ajustar el sistema procesal penal acusatorio a las bases constitucionales y a las realidades nacionales, para alcanzar los objetivos del derecho penal material y responder a las exigencias del Estado democrático de derecho y a las expectativas de la sociedad mexicana.
- 3) Otorgar a los *juicios orales* la función que le corresponde y recuperar la idea de *justicia* en que el sistema procesal penal debe sustentarse.
- 4) Aplicar criterios político-criminales que permitan un efectivo *proceso de descongestión del sistema penal* para darle sentido a los “mecanismos alternativos de solución de conflictos”.

d) Reorientación de los programas de capacitación para el personal del sistema de justicia penal

- 1) Reorientar los *programas permanentes* de formación, profesionalización, actualización y especialización del personal de sistema de justicia penal, atendiendo a sus respectivas atribuciones, dando preferencia a la *capacitación por competencias*.
- 2) Fortalecer el *servicio profesional de carrera*, preferentemente dentro de las instituciones ministeriales y policiacas.
- 3) Revisar y perfeccionar los mecanismos de *selección y designación de juzgadores* en todos los niveles, para que sólo lleguen a dichos puestos las personas que efectivamente muestren las capacidades y competencias exigidas por la ley para la función judicial; revirtiendo el de la *elección por el voto popular*.
- 4) Implementar el *servicio civil de carrera para el personal penitenciario* de las distintas áreas, según sus perfiles específicos, incluyendo al personal judicial que labora en los centros de reclusión.

e) Diagnóstico sobre la realidad del sistema penal

- 1) Asimismo, para darle sustento de realidad a las propuestas de reformas, es necesario partir de un previo *diagnóstico sobre la realidad del actual sistema de justicia penal*, que nos indique cuáles son sus fortalezas y debilidades,

así como los reales problemas a los que habrá que darle solución, que tienen que ver con: la *estructura orgánica y funcional* de las instituciones del sistema (MP, poder judicial, sistema penitenciario); *forma de funcionar* de tales instituciones; *recursos materiales y financieros*; el *marco normativo* del sistema de justicia penal (Constitución, Códigos penal y de procedimientos penales y leyes orgánicas); el tema de la *autonomía e independencia* de los jueces y los ministerios públicos, para establecer qué tanto las resoluciones judiciales son realmente *imparciales*, o si obedecen a *presiones, extorsiones* o *amenazas* de parte de la delincuencia organizada, o qué tanto obedecen a *actos de corrupción* (activa o pasiva); qué tanto la estructura piramidal o jerárquica influye para que no se actúe con autonomía e imparcialidad; qué medidas deben adoptarse para garantizar la autonomía, etc.

f) *Compromiso institucional*

- 1) Finalmente, debe existir el *compromiso* de las instituciones del sistema de justicia penal, así como de todos los partidos políticos y de los distintos sectores sociales (empresarios, organismos no gubernamentales, iglesias, instituciones académicas, etc.), así como el compromiso y la responsabilidad de los distintos sectores de gobierno, de firmar un *pacto nacional para la transformación del sistema de justicia penal y lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y la impunidad*, para que, además de garantizar la justicia material, igualmente se garantice mayor seguridad para los ciudadanos.

